



Roma, 2 marzo 2021

OSSERVAZIONI ALLA BOZZA DI CIRCOLARE DEL MINISTERO DELLA TRANSIZIONE ECOLOGICA DI CONCERTO CON IL MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

La bozza di circolare del Ministero della transizione ecologica di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, i cui contenuti sono stati presentati ufficialmente nella riunione del 23 febbraio u.s., rappresenta un importante, ma parziale accoglimento delle richieste che Anci ha formulato con lettera del 19 gennaio u.s..

In particolare, apprezziamo sia l'apertura sul mantenimento della quota fissa per le utenze non domestiche che esercitino la facoltà di uscire dal servizio pubblico e di conferire ad operatori privati i propri rifiuti urbani (punto A), sia il riconoscimento dell'assoggettabilità ai prelievi sui rifiuti, per la quota fissa e per quella variabile, delle superfici produttive di rifiuti urbani, come, ad esempio, mense, uffici, servizi, depositi o magazzini che non siano funzionalmente collegati alle attività produttive di rifiuti speciali, in particolare delle attività industriali (punto C).

Restiamo fortemente convinti che un'indicazione uniforme sul territorio nazionale delle problematiche emerse con la disciplina dettata dal d.lgs 116/2020, che necessitano comunque di un'urgente soluzione, costituisca un imprescindibile punto di equilibrio tra il sistema di gestione pubblico e quello privato, in grado di garantire regolarità e certezza al settore, contemperando le scelte politiche ispirate all'economia circolare con la difficoltà di governare e controllare i flussi di rifiuti. Il regolamento comunale per la disciplina del servizio, necessita infatti di un saldo riferimento a criteri di livello nazionale, orientati a colmare le diseguaglianze tra le aree del Paese, in cui la gestione dei rifiuti si caratterizza per una spiccata eterogeneità.

Tuttavia, sebbene i punti condivisibili rivestano una considerevole rilevanza e le opportunità offerte da questa circolare corrispondano in gran parte alle richieste dell'Anci, restano irrisolti alcuni problemi nati con l'entrata in vigore del d.lgs. 116/2020.

Ci si riferisce in primo luogo, alle **tempistiche di comunicazione di uscita dal pubblico servizio** da parte delle utenze non domestiche. In base al **punto B)**, opportunamente, la comunicazione dovrà avvenire *“entro il 30 giugno dell'esercizio precedente all'anno di riferimento”*. Se questa indicazione può essere considerata positivamente *“a regime”* non può considerarsi idonea per il 2021 ad assicurare una gestione ordinata e omogenea del servizio pubblico di gestione dei rifiuti urbani, come già si è avuto modo di precisare nella riunione del 23 febbraio. È necessario evitare il rischio di comunicazioni con efficacia immediata, cioè sullo stesso 2021, in quanto il termine per l'approvazione dei bilanci di previsione dei Comuni è fissato al 31 marzo p.v. e, con esso, anche il termine di approvazione delle tariffe TARI e tariffa corrispettiva che dovranno coprire i costi del servizio. Si produrrebbe quindi un'**obiettiva difficoltà nel rinegoziare i contratti di**



servizio in essere senza congruo preavviso (con rischio per i Comuni di subire penali), **nonché nell'assicurare l'equilibrio finanziario** della gestione per le incertezze sui mancati da prelievo sui rifiuti che ne deriverebbero.

Risulta pertanto evidente che per l'anno 2021 la possibilità di uscita dal pubblico servizio per il conferimento dei rifiuti urbani da parte delle utenze non domestiche, non potrà essere immediatamente applicabile. Sul punto, pertanto, in accordo con il Mef e con la stessa AREERA, che ha dichiarato di non disporre dei tempi necessari per apportare i correttivi al MTR 2021 che pongano rimedio allo sfasamento temporale tra entrate e costi (che il MTR ancora, come noto, al biennio precedente), si ritiene indispensabile **prevedere una “finestra temporale” da determinare necessariamente con legge dello Stato, che posponga la possibilità di uscita a decorrere dal 2022.** Si osserva, peraltro, che tale disposizione non smentisce la piena entrata in vigore della disciplina innovativa recata dal d.lgs. 116, bensì ne determina l'ordinata attivazione.

Inoltre, proprio per rafforzare quanto la circolare al punto B) dà a nostro avviso per implicito, e cioè la inapplicabilità al 2021 del nuovo regime, chiediamo un rafforzamento del concetto nella seguente forma:

“Al fine di garantire una ordinata rappresentazione circa l'affidamento al servizio pubblico della raccolta di rifiuti urbani da parte di attività produttive, l'utente produttore è tenuto a comunicare formalmente all'ente gestore di ambito ottimale, ove costituito ed operante, ovvero al Comune di appartenenza la scelta di non avvalersi del servizio pubblico di raccolta, entro il 30 giugno dell'esercizio precedente all'anno di riferimento. Dato atto che tale scelta sarà valida per l'anno 2022, per l'anno in corso si prevede in via del tutto eccezionale il proseguo delle attuali modalità di riconoscimento della riduzione tariffaria ex comma 649 dell'art.1 della legge n. 147 del 2013.”

In secondo luogo, sul **punto A)** *“Coordinamento con l'art. 238 del TUA e il comma 649 dell'art. 1 della legge n. 147 del 2013 in merito alla TARI”,* ferme restando le considerazioni sull'utilizzo del termine “recupero” come sostitutivo del “riciclo” previsto dall'art.1 co.649 della legge 147 del 2013, di cui si dirà nel seguito in apposito paragrafo, appare opportuno aggiungere la seguente precisazione: *“Al fine di ottenere, in applicazione del comma 10 dell'art. 238 del d.lgs 152/06, l'esclusione della quota variabile, l'utenza non domestica dovrà avviare al recupero **tutti** i rifiuti urbani, compresi i rifiuti indifferenziati (rifiuto urbano residuo), mediante l'affidamento delle attività al di fuori dal servizio pubblico, fermo restando il dovere di controllo in capo ai Comuni o ai gestori. I regolamenti comunali dovranno, altresì, prevedere l'obbligo di rendicontazione a consuntivo del quantitativo dei rifiuti avviato al recupero - oppure avviato al riciclo, essendo quest'ultima comunque operazione di avvio al recupero - anche al fine di considerare il quantitativo di rifiuto al di fuori del servizio pubblico ai fini degli obiettivi di raccolta differenziata e di riciclaggio”.*

In terzo luogo, e sempre sulle comunicazioni si propone quanto segue:

- all'inizio del **punto B)** si ritiene opportuno **esplicitare che gli obblighi di comunicazione** (da rimettere alla regolamentazione comunale) **riguardano esclusivamente la volontà dell'utente produttore di non avvalersi del servizio pubblico**, lasciando inalterata e libera da comunicazione la scelta di continuare ad avvalersene, così da evitare ogni incertezza circa la platea degli utenti del servizio pubblico;
- sulle **modalità di uscita e ai contenuti della comunicazione (punto B)** relativa alla scelta di affidarsi ad un gestore alternativo a quello del servizio pubblico, si ritiene opportuno **integrare l'indicazione delle tipologie e delle quantità dei rifiuti urbani prodotti oggetto di avvio al recupero, con la distinzione per codice EER e la stima sulla base dei quantitativi prodotti nell'anno precedente**, al pari di quanto stanno prevedendo alcuni provvedimenti regionali, prima tra tutti la Regione Emilia Romagna;
- si ritiene altresì opportuno **definire delle regole generali per l'uscita dal sistema** a titolo esemplificativo:
 1. definire condizioni minime per la domanda (es. esibizione contratto con il soggetto privato cui conferire i rifiuti urbani);
 2. definire flussi di informazione obbligatori, a preventivo e a consuntivo, in quanto la condizione per l'uscita è, ai sensi dell'art. 198 co.2, la *“previa dimostrazione di averli **avviati al recupero** mediante attestazione rilasciata dal soggetto che effettua l'attività di recupero dei rifiuti stessi”*;
 3. consentire controlli sulle informazioni annuali (es. coerenza sui pesi effettivamente conferiti e verifica dell'avvenuto riciclo/recupero);
 4. definire la possibilità di annullare le agevolazioni precedentemente assegnate in termini di non applicazione della quota variabile in caso di gravi inadempienze o dichiarazioni false e mendaci e analoga possibilità di recupero delle somme con ripristino immediato del prelievo sui rifiuti originale.

Al **punto C)**, primo punto elenco, dopo le parole *“le superfici dove avviene la lavorazione industriale sono escluse dall'applicazione dei prelievi sui rifiuti”* si propone di **aggiungere le seguenti parole:** *“sia con riferimento alla quota fissa che alla quota variabile”*.

Al terzo punto elenco, al fine di salvaguardare le diverse modalità oggi in essere e non creare difficoltà gestionali ai Comuni, si propone di precisare che non sono intervenute modifiche normative o novità interpretative in merito alle categorie tariffarie da applicare, la cui scelta resta di competenza dei comuni, secondo le proprie consuetudini e peculiarità territoriali.

Per quanto riguarda l'intervenuta abrogazione della possibilità per i Comuni di determinare un **quantitativo massimo di rifiuti urbani che le imprese possono conferire** al gestore pubblico, affrontata dal **punto D)**, si osserva preliminarmente che tale previsione comporta l'automatica eliminazione delle precedenti previsioni sul punto contenute nei regolamenti comunali sull'assimilazione.

La bozza di circolare afferma in proposito, forse in maniera troppo semplificata che *“In ogni caso, vale la pena di sottolineare che la nuova qualificazione ex lege dei rifiuti urbani, avendo eliminato il potere di assimilazione, impone ai Comuni di assicurare la gestione dei rifiuti urbani, compreso lo smaltimento in regime di privata, ove l’utenza non domestica scelga di avvalersi del servizio pubblico. È quindi con i contratti di servizio che verranno fissati i parametri tecnici ed economici per l’efficiente gestione dei rifiuti urbani da parte dei soggetti affidatari”*. Tale formulazione non considera i tempi tecnici necessari per l’adeguamento dei contratti di servizio. Pur non mettendo in discussione la nuova classificazione e definizione di rifiuto urbano, si ritiene in proposito necessario chiarire che l’esigenza di porre limiti quantitativi ai rifiuti che le utenze non domestiche possono conferire al servizio pubblico risponde ai dettami dell’articolo 198 del d.lgs 152/2006, il quale prevede a carico dei Comuni l’onere di adottare *“le misure per assicurare la tutela igienico-sanitaria in tutte le fasi della gestione dei rifiuti urbani”* misure che non possono ignorare il caso in cui il sistema di gestione non sia adeguato a ricevere quantità incontrollabili a priori di rifiuti urbani.

Tale chiarimento potrebbe essere integrato con:

- la previsione della necessità per i Comuni di un regime transitorio della durata di X anni di adeguamento dei contratti in essere con gli appaltatori del servizio;
- in alternativa, riconoscendo esplicitamente l’esistenza di un limite di carico del servizio pubblico (da determinare autonomamente da parte di ciascun ente sulla base dei quantitativi medi riferiti all’ultimo triennio) oltre il quale il rifiuto deve essere gestito autonomamente dal produttore pur rimanendo urbano;
- la possibilità di contingentare la quantità giornaliera/settimanale di tali rifiuti o comunque ricondurre tali conferimenti a modalità conformi alle strumentazioni e alla dimensione della raccolta effettuata. In assenza di tali condizioni la raccolta, ad esempio, di rifiuti ingombranti da alcune categorie prima escluse potrebbe divenire molto onerosa.

Infine, la questione delle **attività agricole, che restano escluse dal perimetro di applicazione del prelievo sui rifiuti**. Questo implica che sono esenti anche i piccoli rivenditori dei propri prodotti (negozi o banchi di mercato), gli agriturismi o le grandi industrie alimentari ove vengono lavorati i prodotti derivanti dall’agricoltura e ciò determina un vuoto tariffario che dovrà essere colmato da tutti gli altri utenti del servizio. Posto che è indiscutibile che queste non siano più tenute a corrispondere la Tari, producendo solo rifiuti speciali non conferibili al pubblico servizio, anche se simili ai rifiuti urbani (in base all’allegato L-quater), **appare opportuno precisare se queste attività sono comunque tenute a presentare una dichiarazione** e a rendicontare le modalità e i quantitativi di “raccolta e smaltimento” dei loro rifiuti speciali. Diversamente, c’è il rischio che tali rifiuti siano immessi comunque all’interno del circuito pubblico, senza alcun controllo dell’effettivo flusso dei rifiuti.

Brevi considerazioni sui concetti di “riciclo” e di “recupero”

Come anche precisato nella bozza di circolare ministeriale, l'art. 1, co.649 della legge 147 del 2013, collega la riduzione della quota variabile della TARI alle quantità di rifiuti che il produttore dimostra di aver avviato al “riciclo”, a differenza di quanto previsto dal comma 10 dell'art. 238 che fa, invece, riferimento ai rifiuti avviati al “recupero”, come pure il comma 2-bis dell'art. 198 del TUA, inserito dal D. Lgs. n. 116, il quale prevede che *“le utenze non domestiche possono conferire al di fuori del servizio pubblico i propri rifiuti urbani previa dimostrazione di averli avviati al recupero mediante attestazione rilasciata dal soggetto che effettua l'attività di recupero dei rifiuti stessi. Tali rifiuti sono computati ai fini del raggiungimento degli obiettivi di riciclaggio dei rifiuti urbani”*.

Sul tema la circolare risolve affermando che: *“Si deve osservare che il Legislatore del D. Lgs. n. 116 del 2020, nel recepire le disposizioni unionali, ha inteso valorizzare l'intero processo di recupero, di cui il “riciclo” costituisce una delle operazioni “industriali” attraverso le quali si può effettuare il recupero”,* di fatto sostituendo il recupero con il riciclo previsto dal co.649.

In proposito si esprimono le seguenti perplessità:

- il co. 649 della legge 147/2013 [che parla di riciclo] non è stato inciso dalla disciplina dettata dal d.lgs 116/2020 e pertanto rimane “diritto vivente” di rango primario non modificabile da una fonte di rango secondario;
-
- l'Unione europea, nelle direttive n. 851 e n. 852 del 2018 (pacchetto sull'economia circolare) non interviene sugli strumenti di prelievo ma ne individua la rilevanza per favorire gli obiettivi che sono fissati in termini di riciclo (minimo 65% al 2035, mentre il recupero energetico e discarica hanno un target massimo ovvero sono da evitare oltre un certo limite);
- la definizione di recupero comprende anche il recupero energetico ma non solo;
- il recupero energetico, nella gerarchia europea di gestione dei rifiuti, è posto su un gradino inferiore rispetto al recupero di materia ;
- nell'esemplificazione degli strumenti economici per incentivare applicazione della gerarchia europea di gestione dei rifiuti, il primo riguarda “tasse e restrizioni per il collocamento in discarica e l'incenerimento dei rifiuti” con l'obiettivo di incentivare la prevenzione ed il riciclaggio dei rifiuti;
- gli obiettivi europei ruotano attorno alla preparazione al riutilizzo ed al riciclaggio di alta qualità (nuovo art. 11 Direttiva 2008/98/CE).

La piena equiparazione del recupero, senza distinzioni, ed il riciclo, si pone dunque in aperto contrasto con le più recenti disposizioni europee sull'economia circolare segnando un passo indietro, anziché in avanti nell'applicazione della gerarchia dei rifiuti.

**Inoltre:**

- nello stesso art.198, co.2-bis, si fa riferimento al recupero come conferimento esterno, ma si afferma che i rifiuti urbani conferiti fuori dal servizio pubblico saranno computati al fine degli obiettivi di riciclaggio dei rifiuti urbani. Questa impostazione sembra comportare quindi che anche il recupero (di cui non si specifica se trattasi di recupero energetico o di materiale) si dovrebbe conteggiare come riciclo;
- il riciclo è un obiettivo chiaro della norma che potrebbe essere reso vano dalla interpretazione proposta.

Si osserva altresì che la coesistenza di un'offerta di riciclaggio sia da parte del servizio pubblico che da parte del servizio privato porterebbe ad uno stimolo reciproco di efficacia ed economicità della filiera del riciclaggio facilitando l'obiettivo comune del raggiungimento dei nuovi target europei sulla tutela dell'ambiente e della salute umana. Diversamente, se l'offerta privata non fosse obbligata (e quindi stimolata) al perseguimento degli obiettivi di recupero di materia e di riciclaggio al pari di quella pubblica, sarebbe la sola offerta pubblica a dover farsi carico non solo degli tipici obblighi di servizio pubblico - universalità (il servizio deve essere erogato a tutti gli utenti di un dato territorio) e di parità di accesso (il servizio deve essere prestato in condizioni di qualità simili ed a prezzi uniformi, indipendentemente dalle circostanze particolari e dal grado di redditività economica di ciascuna) - ma anche della responsabilità di perseguire e raggiungere gli obiettivi che l'Europa ha assegnato a ciascuno Stato membro e che, come noto, sono basati sulla prevenzione, la preparazione per il riutilizzo ed il riciclaggio.

Non appare altresì chiara la previsione contenuta nella circolare (*"Avviato il processo mediante l'affidamento al circuito o filiera coinvolta, è poi lo stesso processo a determinare le quantità recuperate, con gli eventuali scarti di rifiuti che non sono più recuperabili. Conseguentemente può definirsi la riduzione della quota variabile della TARI in proporzione alla quantità avviata al recupero."*), in quanto risulta di difficile interpretazione, perché parrebbe voler ricondurre il recupero nell'alveo del riciclo per il tramite di un computo (di cui non è chiaro il meccanismo) delle quantità recuperate. Un conteggio che dovrebbe essere utilizzato sia per la scontistica sia per il computo della raccolta differenziata.